

Bundesgebiet Berlin statt Länderfinanzausgleich: Ein finanzieller Bumerang für die Geberländer

Alexander Eck, Felix Rösel und Johannes Steinbrecher*

Die Einsetzung einer neuen Föderalismuskommission im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD ist kaum vereinbart, schon rasseln die Geberländer im Länderfinanzausgleich bereits kräftig mit dem Säbel. Mit Finanz- und Wirtschaftsminister Schmid (SPD) hat sich ein Vertreter Baden-Württembergs einmal mehr dem ständigen Streitpunkt der erhöhten Einwohnergewichtung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich angenommen [vgl. GREIVE und KAMANN (2013)]. Die Kritik richtet sich dabei insbesondere gegen die hohen Finanzausgleichszahlungen an das Land Berlin. Die Bundeshauptstadt erhielt im Jahr 2012 insgesamt 3,2 Mrd. € aus dem horizontalen Länderfinanzausgleich – finanziert durch die Geberländer Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Hessen.

Mit dem Ziel, diese vermeintlich überhöhte Belastung der Geberländer zu reduzieren, unterbreitet Schmid den Vorschlag, das Land Berlin in ein direktes Bundesgebiet umzuwandeln. Dieses solle nach dem Vorbild von Washington, D.C. direkt vom Bund finanziert werden – und zwar mit allen Konsequenzen, wie zum Beispiel dem Wegfall des Bundesratssitzes von Berlin. Der Vorschlag einer solch tiefgreifenden Reform ist nicht neu. Bereits 2012 schlugen der bayerische und hessische Finanzminister eine Umwandlung des Landes Berlin in ein unmittelbares Bundesgebiet vor [vgl. VITZTHUM (2012)]. Zur Begründung führte der hessische Ministerpräsident Bouffier aus, die Finanzierung von Hauptstadtlasten sei eine Aufgabe des Bundes und nicht der Länder [vgl. VON BEBENBURG (2013)]. Ein Einspringen des Bundes als Lösung der Streitigkeiten um den Länderfinanzausgleich?

Im Folgenden sollen die fiskalischen und demokratiepolitischen Auswirkungen dieses Reformvorschlages näher untersucht werden, insbesondere mit Blick auf den Länderfinanzausgleich. Hierbei kann gezeigt werden, dass sich der Vorschlag der Geberländer unter dem geltenden Finanzausgleichsregime zu einem regelrechten finanziellen „Bumerang“ entwickeln könnte – die Geberländer bei einem direkten Bundesgebiet Berlin also *stärker* finanziell belastet wären als heute. Auch aufgrund des Fehlens relevanter Hauptstadtlasten sowie gewichtiger demokratie- und rechtspolitischer Bedenken vermag der Vorschlag nicht zu überzeugen.

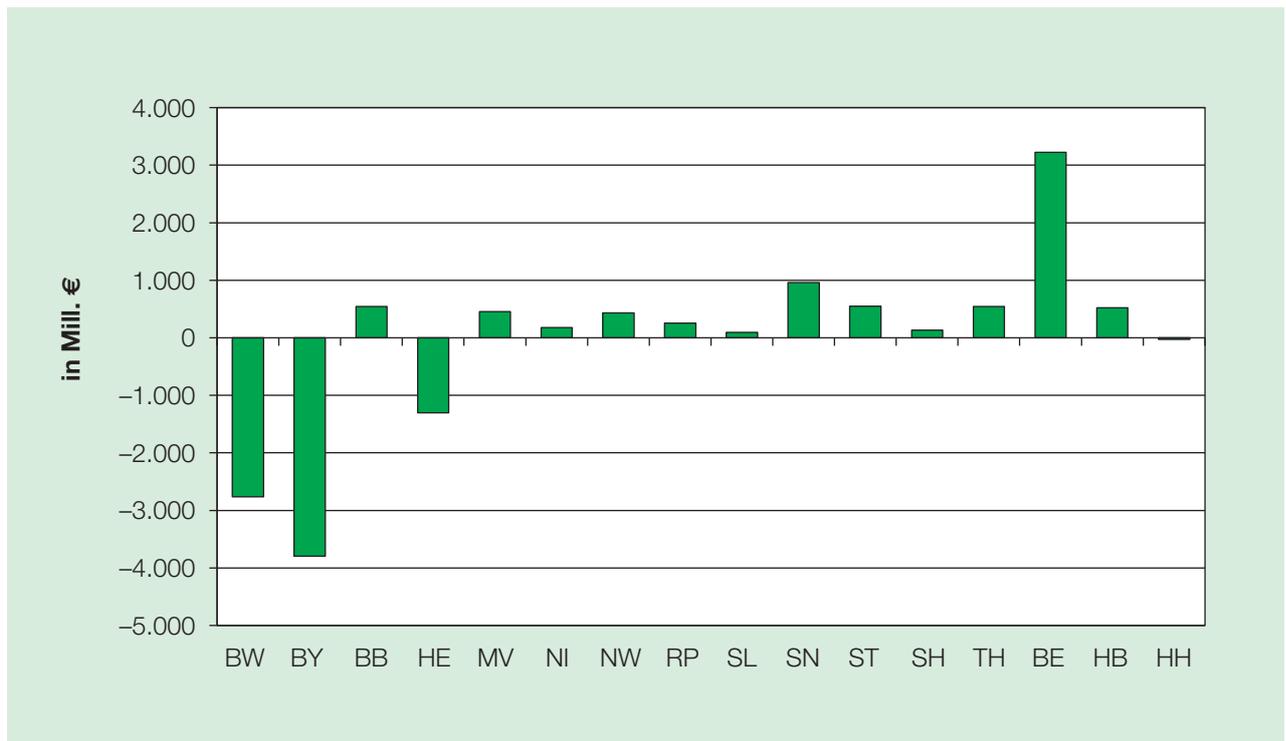
Fiskalische Auswirkungen des Vorschlags

Der Länderfinanzausgleich hat neben der Steuerverteilung einen angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder (Art. 107 Abs. 2 GG) zum Ziel. Er umfasst mehrere Stufen, wobei besonders drei Mechanismen dem Finanzausgleich dienen: der Umsatzsteuervorwegausgleich, der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne (i. e. S.) und die Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen. Der Umsatzsteuervorwegausgleich ist der Teil der Umsatzsteuer, der nicht nach Einwohnerzahl auf die einzelnen Länder verteilt wird. Er dient der Anhebung der Einnahmen derjenigen Länder, die geringe Einnahmen aus sonstigen Gemeinschafts- und Landessteuern erzielen. Eine weitere Nivellierung der Finanzkraft folgt im Länderfinanzausgleich i. e. S., bei dem finanzkraftstarke Länder Zahlungen an finanzkraftschwache Länder leisten. Die Finanzkraft der Länder wird dabei durch die sogenannte Finanzkraftmesszahl wiedergegeben, die auf die Steuereinnahmen der Länder und ihrer Gemeinden abstellt.¹ Zur Messung des Finanzbedarfs der Länder wird die Ausgleichsmesszahl herangezogen. Diese basiert auf der Einwohnerzahl und der durchschnittlichen Finanzkraft je Einwohner in allen Ländern.² Ist die Finanzkraftmesszahl eines Landes geringer als die Ausgleichsmesszahl, ist das Land ausgleichsberechtigt, erhält somit Zuweisungen im Länderfinanzausgleich i. e. S. Umgekehrt leistet ein Land Beiträge an die ausgleichsberechtigten Länder, wenn dessen Finanzkraftmesszahl die Ausgleichsmesszahl übersteigt. Erreichen die Einnahmen eines Landes danach nicht mindestens 99,5 % der relevanten Bedarfe, so erhält das Land einen Teil dieses Fehlbetrags als Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen. Die Beiträge und Zuweisungen im Länderfinanzausgleich i. e. S. sind in Abbildung 1 dargestellt: Im Jahr 2012 haben insbesondere Bayern, Baden-Württemberg und Hessen substantielle Beiträge geleistet, wohingegen alle anderen Länder Zuweisungen empfangen haben (mit Ausnahme Hamburgs).

Interessant ist nun, welche Umverteilung sich aus der Ausgliederung Berlins aus dem Länderfinanzausgleich gemäß dem Vorschlag aus Baden-Württemberg ergibt. Der Vorschlag selbst enthält zunächst keine explizite Forderung, Berlin die Mittel zu kürzen oder bei der allgemeinen Finanzierung Berlins verstärkt auf Bundesmittel zurückzugreifen. Daher liegt den Berechnungen die Annahme

* Alexander Eck, Felix Rösel und Johannes Steinbrecher sind Doktoranden an der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Abbildung 1: Beiträge und Zuweisungen im Länderfinanzausgleich i. e. S. für das Jahr 2012



Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2013).

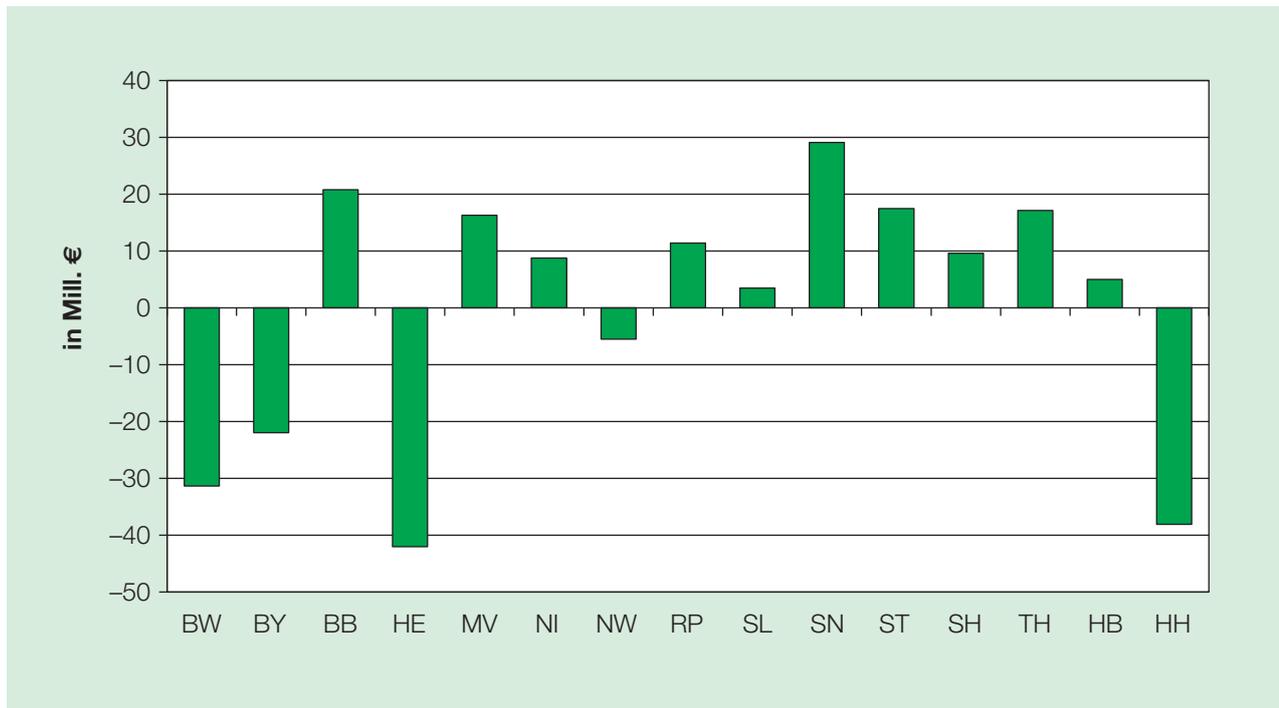
zugrunde, dass das Land Berlin und der Bund auch im Reformszenario dieselbe Finanzmittelausstattung erhalten wie im gegenwärtigen System. Da der Bund nunmehr für die vollständige Finanzierung der Ausgaben Berlins verantwortlich wäre, müsste er die Mittel für die verbleibenden Länder entsprechend kürzen, wenn sein eigenes Budget unverändert bleiben soll. Gemäß Art. 106 Abs. 4 GG würde dies über eine Anpassung bei den Anteilen von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer geschehen.

Für die Simulationsrechnung werden Berlin zunächst die einkommensbasierten Gemeinschaftssteuern sowie die Landes- und Gemeindesteuern wie bisher im bundesstaatlichen Finanzausgleich zugerechnet – die Einnahmen bei den anderen Ländern ändern sich diesbezüglich demnach nicht. Erst bei der Umsatzsteuerverteilung wird Berlin nicht mehr berücksichtigt. Da Berlin vorher rund 3,8 Mrd. € Umsatzsteuer erhielt, wird der Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen um diesen Betrag gekürzt, der Bundesanteil entsprechend aufgestockt. Der Rest wird nach den geltenden Regeln auf die verbleibenden Länder verteilt. Im Länderfinanzausgleich i. e. S. erhielt Berlin gut 3,2 Mrd. €. Dieser Betrag wird ebenfalls vorab vom Länderanteil an der Umsatzsteuer abgezogen und dem Bund zugesprochen. Die Regelungen des Länderfinanzausgleichs bleiben ansonsten unangetastet. Würde man auf dieser Grundlage die Allgemeinen Bun-

desergänzungszuweisungen berechnen, so würden diese einschließlich des Betrags, den Berlin ursprünglich als Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen vom Bund erhielt, um etwa 879 Mill. € ansteigen. Da annahm gemäß das Budget des Bundes nicht zusätzlich belastet werden soll, muss auch dieser Betrag vom Länderanteil an der Umsatzsteuer abgezogen werden. Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird damit insgesamt um knapp 8 Mrd. € vermindert, der des Bundes entsprechend angehoben. Die resultierenden Veränderungen der Gesamteinnahmen nach Länderfinanzausgleich und Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen für die verbleibenden Länder sind in Abbildung 2 dargestellt.

Alle zahlungspflichtigen Länder im Länderfinanzausgleich müssen Einnahmeeinbußen hinnehmen, ebenso Nordrhein-Westfalen. Von der Ausgliederung Berlins profitieren hingegen vor allem die ostdeutschen Länder.³ Zu beachten ist dabei jedoch, dass die Veränderungen der Gesamteinnahmen nach Länderfinanzausgleich und Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (–42 Mill. € bis +29 Mill. €) relativ zu den Beiträgen und Zuweisungen im Länderfinanzausgleich i. e. S. (–3.797 Mill. € bis +3.224 Mill. €) äußerst gering ausfallen. Zudem lässt sich festhalten, dass das Gesamtvolumen des Länderfinanzausgleichs nicht um den Betrag der Zuweisungen an Berlin (3,2 Mrd. €) zurückgeht, sondern nur um rund die Hälfte (–1,6 Mrd. €).

Abbildung 2: Fiskalische Auswirkungen einer Nichtberücksichtigung Berlins in allen Stufen des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2012



Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Berlin: Sexy vielleicht, auf jeden Fall aber arm

Sucht man nach dem Grund für die hohen Zuweisungen, die Berlin im Rahmen des Länderfinanzausgleichs erhält, muss man die originäre Finanzkraft Berlins genauer betrachten. Abbildung 3 stellt die Finanzkraft der Länder in Relation zu ihren Finanzbedarfen – vor etwaigen Korrekturen durch den Länderfinanzausgleich i. e. S. – dar.

Berlin weist mit Abstand die geringste Finanzkraft aller Bundesländer auf. Der Abstand zum einnahmestärksten Bundesland Bayern beträgt fast 50 Prozentpunkte, zu einer angemessenen Ausstattung (Verhältnis = 100) immer noch gut 31 Prozentpunkte. Dabei kommt auch die Besonderheit zum Tragen, dass Berlin, obwohl Hauptstadtregion, hinter der durchschnittlichen Wirtschaftskraft des gesamten Landes zurückbleibt; eine in Europa einzigartige Situation, wie Abbildung 4 verdeutlicht.

In fast allen Ländern Europas liegt die Wirtschaftskraft der Hauptstadt über der nationalen Wirtschaftskraft, was durch Werte größer eins dargestellt wird (abgebildet ist auf beiden Achsen jeweils das Verhältnis von Hauptstadt zum Landesdurchschnitt). Liegen die Werte hingegen unter eins, bleibt die Hauptstadtregion hinter dem nationalen Durchschnitt zurück. Berlin ist die einzige Hauptstadt Europas, für die dies sowohl im Hinblick auf die Wirtschaftskraft (Bruttoinlandsprodukt je Einwohner) als auch auf die Einkommen der privaten Haushalte gilt.

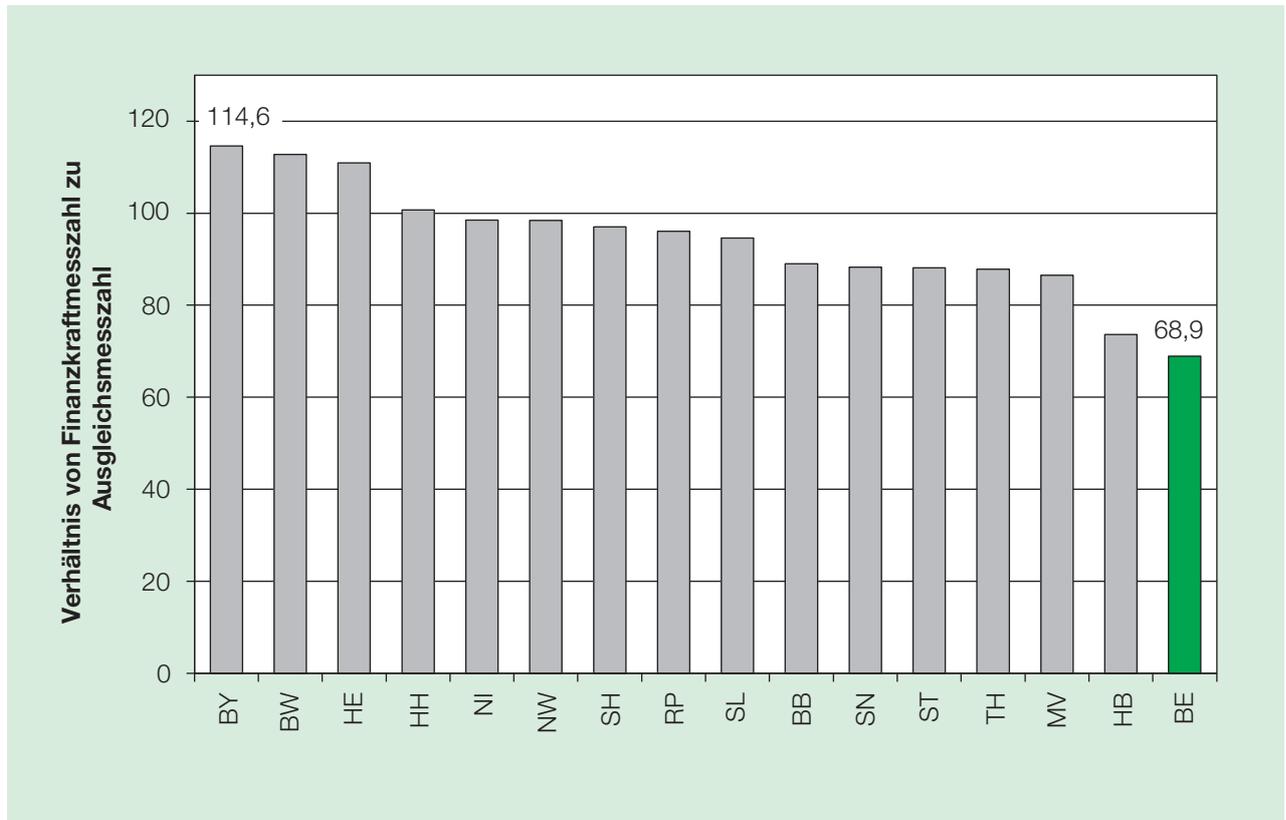
Berlin ist also, unabhängig vom Hauptstadtstatus, vor allem relativ arm. Seine Finanzkraft reicht bei weitem nicht aus, um die ihm zukommenden Aufgaben erfüllen zu können. Um diese Finanzschwäche auszugleichen, bedarf es folglich erheblicher Transferzahlungen. Solange der Länderfinanzausgleich eine Angleichung der Finanzkraft der Länder zum Ziel hat, wird Berlin somit auch weiterhin hohe Zahlungen für die Zielerreichung benötigen.

Dass die Zuweisungen im Länderfinanzausgleich i. e. S. gegenwärtig so hoch ausfallen, liegt an den hohen Ausgleichsbedarfen (je Einwohner) einerseits und an der relativ hohen Bevölkerungszahl andererseits. Tatsächlich zeigt sich, dass die Zuweisungen an das Land Bremen mit 795€ je Einwohner ähnlich hoch sind (Berlin: 948€ je Einwohner). Das deutlich geringere Zuweisungsvolumen an Bremen (0,5 Mrd. € vs. 3,2 Mrd. €) leitet sich somit vor allem aus der deutlich geringeren Einwohnerzahl Bremens ab.

Gibt es überhaupt „Hauptstadtlasten“?

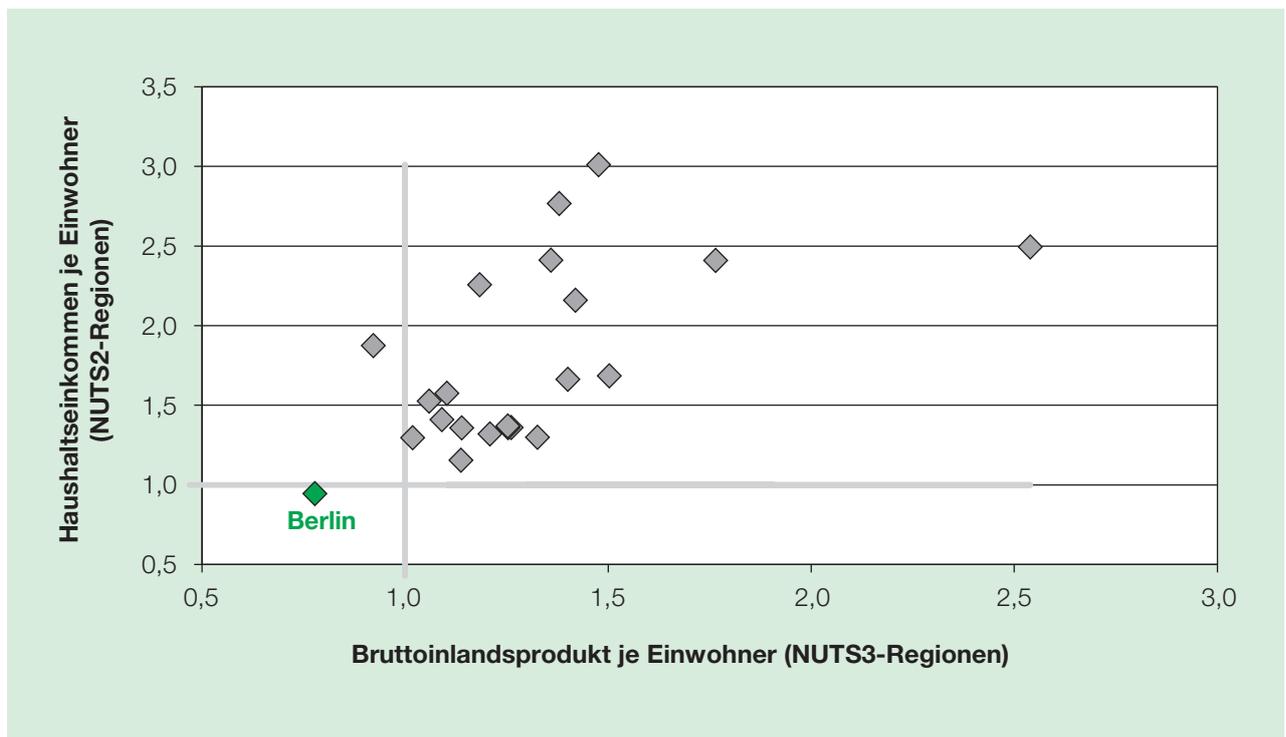
Während die Berechnungen gezeigt haben, dass die Geberländer nicht mit einer Entlastung rechnen können, muss auch die von den Geberländern angeführte Begründung einer Umwidmung Berlins zum Bundesgebiet – die Finanzierung von „Hauptstadtlasten“ sei Aufgabe des Bundes und nicht der Ländergemeinschaft – in Frage gestellt

Abbildung 3: Finanzkraft der Bundesländer in Relation zur Ausgleichsmesszahl
(vor Länderfinanzausgleich i. e. S., im Jahr 2012)



Quellen: Bundesministerium der Finanzen (2013), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Abbildung 4: Wirtschaftskraft europäischer Hauptstadtregionen im Jahr 2010 im Vergleich



Quellen: Eurostat (2013a-c), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

werden. Tabelle 1 zeigt die vom Berliner Senat ermittelte Belastung des Landeshaushaltes durch laufende Ausgaben (ohne Bauvorhaben), die in Zusammenhang mit dem Status Berlins als Bundeshauptstadt stehen. Insgesamt zahlt das Land Berlin hierfür 135,7 Mill. €, von denen der Bund gemäß Hauptstadtfinanzierungsvertrag 2007⁴ jedoch einen Teil erstattet. Einzig die verbleibenden Zahlungen in Höhe von 65,6 Mill. €, die allein das Land Berlin zu tragen hat, können demnach als „Hauptstadttausgaben“ gelten. Das Volumen dieser Ausgaben entspricht lediglich 0,3 % des rund 23 Mrd. € umfassenden Berliner Landeshaushaltes.

Anders gewendet: 99,7 % der Berliner Ausgaben sind Landesausgaben, die *nicht* in Zusammenhang mit der Bundeshauptstadtfunktion Berlins stehen. Eine Finanzierung Berlins durch den Bund lässt sich damit unter Verweis auf eine besondere Ausgabenbelastung nicht rechtfertigen. Mehr noch, es bestehen sogar einnahmeseitige *Vorteile* des Hauptstadtstatus, z. B. durch höhere Steuereinnahmen (Tourismus, Einkommen der Bediensteten der Bundesverwaltung) sowie Migrationsgewinne im Länderfinanzausgleich, die GEPPERT und VESPER (2006) insgesamt mit 45 Mill. € veranschlagen. Der fiskalische Nettoeffekt der Hauptstadtfunktion Berlins ist im Verhältnis zum Berliner Landeshaushalt vernachlässigbar klein. Der Hauptstadtstatus Berlins per se liefert damit keine Rechtfertigung für eine Finanzierung durch den Bund.

Bundesdeutsche Haushaltspolitik für Berlin: demokratiepolitisch bizarr

Der Vorschlag wirft darüber hinaus erhebliche demokratiepolitische Bedenken auf. Wie beschrieben würde Berlin als Bundesgebiet wie Washington, D. C. direkt aus dem vom Bundesparlament zu beschließenden Haushalt finanziert werden. Bundestagsabgeordnete müssten dann zusätzlich neben dem Bundeshaushalt auch über die kleinteilige, regionale Ausgabenpolitik Berlins befinden. Lokale Präferenzen bezüglich der Verteilung öffentlicher Mittel würden damit deutlich schlechter als bisher berücksichtigt werden.

Auch sämtliche Landesgesetzgebungskompetenzen, etwa im Bereich des Gesundheits-, Schul- und Ordnungsrechts, müssten vom Deutschen Bundestag wahrgenommen werden. Abgesehen von der rechtspolitischen Massivität des Eingriffs in die föderale Aufgabenverteilung würde dies zu einer bizarren demokratiepolitischen Asymmetrie führen: Können beispielsweise über die Bildungspolitik Hessens weiterhin *ausschließlich* hessische Bürgerinnen und Bürger entscheiden, würde die Bildungspolitik Berlins letzten Endes durch die gesamtdeutsche Bevölkerung bestimmt werden. Ausgerechnet Berlinerinnen und Berliner wären hiervon jedoch teilweise ausgenommen, da Berlin über den fehlenden Bundesratssitz nicht mehr vollständig an Entscheidungen des Bundes beteiligt wäre.

Tabelle 1: Hauptstadtbedingte laufende Ausgaben Berlins (ohne Bauvorhaben, in Mill. €)

Ausgabe	Gesamt	Anteil Land	Anteil Bund
Hauptstadtbedingte Sicherheitsmaßnahmen ^a	116,7	56,7	60
Mehrbelastung der Berliner Justiz ^b	8,6	8,6	0
Sowjetische Ehrenmale und Soldatenfriedhöfe	0,5	0,3	0,2
Hauptstadtkulturfonds	9,9	0	9,9
Summe	135,7	65,6	70,1

a) Haushaltsansatz für 2014. – b) Z. B. durch eine erhöhte Zahl von Verwaltungsgerichtsverfahren; Ausgaben von 2012.

Anmerkung: Bau- und Sanierungsvorhaben, z. B. die Sanierung der Staatsoper Unter den Linden, können aufgrund des längerfristigen Finanzierungszeitraums nicht berücksichtigt werden. Derartige Infrastrukturvorhaben werden jedoch zu erheblichen Teilen vom Bund kofinanziert und kommen tendenziell eher Berliner Einwohnerinnen und Einwohnern zu Gute.

Quellen: LT-Drs. 17/1305 (BE), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Fazit

Der Vorschlag, Berlin in ein direktes Bundesgebiet umzuwandeln, kann weder aus ökonomischer noch demokratiepolitischer Sicht überzeugen. So fehlt bereits der wesentlichen Begründung eines solchen Vorschlags – vorgeblich hohe „Hauptstadtlasten“, die Aufgabe des Bundes und nicht der Ländergemeinschaft seien – die empirische Fundierung. Lediglich laufende Ausgaben in Höhe von 65,6 Mill. € (0,3 % des Landeshaushalts) rühren aus der Funktion Berlins als Bundeshauptstadt und werden heute noch nicht durch den Bund erstattet. Die hohen Zahlungen an Berlin im Länderfinanzausgleich haben ihre Ursache in der schwachen Wirtschafts- und Finanzkraft Berlins, die auch bei einer Umwandlung in ein Bundesgebiet unverändert fortbestünde. Der Bund müsste bei einer Finanzierung Berlins daher durch einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer kompensiert werden. Mit einem für die Ideengeber des Vorschlags absurden Ergebnis: Gerade Bayern, Hessen und Baden-Württemberg würden bei einer Ausgliederung Berlins im Ergebnis fiskalisch *schlechter* gestellt werden als im Status quo. Der Vorschlag eines Bundesgebiets Berlin hat sich jedoch schon jetzt zum Bumerang für die Geberländer entwickelt: Die Kompromissbereitschaft der Nehmerländer in der geplanten Föderalismuskommission dürfte angesichts des Vorstoßes der Geberländer kaum gestiegen sein.⁵

Literatur

BMF – BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.) (2013): Zusammenfassung der Abrechnungsergebnisse des Länderfinanzausgleichs für die Jahre ab 1995, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Zusammenfassung-Abrechnungsergebnisse-ab1995.pdf?__blob=publicationFile&v=2, abgerufen am 17. Januar 2014, Berlin.

EUROSTAT (Hrsg.) (2013a): Bruttoinlandsprodukt (BIP) zu laufenden Marktpreisen nach NUTS-3-Regionen [nama_r_e3gdp], abgerufen am 06.01.2014, Luxemburg.

EUROSTAT (Hrsg.) (2013b): Bevölkerung im Jahresdurchschnitt zur Berechnung des BIP, nach NUTS-3-Regionen [nama_r_e3popgdp], abgerufen am 06.01.2014, Luxemburg.

EUROSTAT (Hrsg.) (2013c): Haushaltseinkommen nach NUTS-2-Regionen [nama_r_ehh2inc], abgerufen am 06.01.2014, Luxemburg.

GEPPERT, K. und D. VESPER (2006): Einnahmen- und Ausgabeneffekte der Hauptstadtfunction für Berlin, DIW Berlin: Politikberatung kompakt 14, DIW, Berlin.

GREIVE, M. und M. KAMANN (2013): Länderfinanzen: Schwaben drohen Berlin mit Rauswurf aus Bundesrat, Die Welt online vom 04.12.13, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article122546452/Schwaben-drohen-Berlin-mit-Rauswurf-aus-Bundesrat.html>, abgerufen am 15.01.2014.

KUNTZE, M. (2013): Ein Länderfinanzausgleich ohne Berlin – Gewinner und Verlierer. In: Wirtschaftsdienst 93, S. 170–174.

VITZTHUM, T. S. (2012): Klamme Hauptstadt: Berlin droht Entmündigung à la Washington D.C., Die Welt Online vom 26.01.2012, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article13835890/Berlin-droht-Entmuendigung-a-la-Washington-D-C.html>, abgerufen am 15.01.2014.

VON BEBENBURG, P. (2013): Länderfinanzausgleich: Hessen und Bayern reichen Klage ein, Frankfurter Rundschau online vom 25.03.2013, <http://www.fr-online.de/politik/laenderfinanzausgleich-hessen-und-bayern-reichen-klage-ein,1472596,22206562.html>, abgerufen am 15.01.2014.

¹ Dabei werden einerseits die Steuereinnahmen der Gemeinden nur zu 64 % berücksichtigt (§ 8 Abs. 3 FAG). Andererseits wird durch das Prämienmodell den Ländern mit überdurchschnittlichen Steuerzuwächsen ein stärkerer Teil der Landessteuern zugestanden, indem 12 % der überdurchschnittlichen Steuerzuwächse im Haushalt verbleiben und nicht in die Berechnung der Ausgleichszahlungen einbezogen werden (§ 7 Abs. 3 FAG).

² Darüber hinaus werden abstrakte Mehrbedarfe durch eine veränderte Gewichtung der Einwohner berücksichtigt. Dies kommt vor allem bei den Stadtstaaten zu tragen, deren Einwohnern ein um 35 % erhöhter Finanzbedarf zugestanden wird.

³ KUNTZE (2013) wählt auf Basis des Länderfinanzausgleichs des Jahres 2010 ein ähnliches Vorgehen zur Berechnung der Auswirkungen einer Ausgliederung Berlins. Die Resultate entsprechen qualitativ den hier dargestellten.

⁴ Vertrag über die aus der Hauptstadtfunction Berlins abgeleitete Kulturförderung und die Abgeltung von Sonderbelastungen der Bundeshauptstadt – Hauptstadtfinanzierungsvertrag 2007, LT-Drs. 16/1064 (BE).

⁵ So wird der Berliner Finanzsenator Ulrich Nußbaum – konfrontiert mit dem Vorschlag eines Bundesgebietes Berlin – mit der spitzen Bemerkung zitiert: „Wenn die Mittel, die wir als Hauptstadt zusätzlich vom Bund erhalten, als Argument für einen Sonderstatus herhalten sollen, dann müsste Stuttgart mit seinem S21-Projekt längst Stuttgart D. C. heißen.“ [zitiert nach GREIVE und KAMANN (2013)].